

## Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns

Kaufmann, Franz-Xaver; Hegner, Friedhart; Grunow, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaufmann, F.-X., Hegner, F., & Grunow, D. (1976). Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns. In M. R. Lepsius (Hrsg.), *Zwischenbilanz der Soziologie: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentags* (S. 373-391). Stuttgart: Ferdinand Enke. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-160623>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns

Franz-Xaver Kaufmann, Friedhart Hegner, Dieter Grunow

Im Folgenden soll vor allem über ein Forschungsprojekt zum Verhältnis von Steuerzahlern und Finanzämtern berichtet werden, das wir seit 1972 mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk im Bereich der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt haben. Im Rahmen der folgenden Ausführungen interessieren dabei weniger detaillierte Daten als vielmehr Relevanzkriterien und methodische Gesichtspunkte, die es gestatten, die Ausgangspositionen des Projekts in bezug auf die gegenwärtigen staatstheoretischen und verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen zu skizzieren. In der neueren Diskussion werden Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns theoretisch und empirisch stiefmütterlich behandelt, obwohl unter praktisch-alltäglichen wie unter politischen Gesichtspunkten die Relevanz des Themas unmittelbar einleuchtet.

Zum einen bringt die überproportionale Zunahme der sozial gestaltenden gegenüber hoheitlichen Verwaltungsaufgaben eine gesteigerte Kontakthäufigkeit zwischen Bürgern und Verwaltung mit sich. Insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung dehnen sich die Bereiche aus, in denen das Verwaltungsrecht die Berücksichtigung individueller Umstände vorschreibt und damit Sachverhaltsfeststellungen notwendig macht, die ohne Mitwirkung der Betroffenen nicht möglich sind. Zudem ist die Gewährung öffentlicher Leistungen in der Regel von der Initiative des Anspruchsberechtigten oder eines Dritten abhängig, so daß die Verteilung staatlicher Leistungen in erheblichem Maße von den Handlungschancen der Betroffenen gegenüber der Verwaltung abhängt. Zum anderen verschieben sich entsprechend dem strukturellen Wandel der Staatstätigkeit die Legitimationsgrundlagen staatlichen Handelns sowie deren gesellschaftlicher Stellenwert: In dem Maße, als die Mängel parlamentarischer Kontrolle der Verwaltung offenkundig werden, muß sich das eingreifende Staatshandeln durch seine materialen Ziele und das leistende Staatshandeln durch seine Erfolge legitimieren, wobei die "gesellschaftlichen Bedürfnisse" und – für den Leistungsbereich konkreter noch – die Bedürfnisse der Betroffenen zunehmend als Kriterien zur Prüfung der Legitimität staatlichen Handelns postuliert werden. – Derartige Feststellungen bleiben jedoch solange akademisch, wie nicht die organisatorische Vermittlung von Bedürfnissen und Leistungen, d.h. die mehrstufigen Prozesse der *Bedarfsnormierung* und *Bedarfsdeckung* systematisch untersucht werden. Dabei stellen die von der bisherigen Forschung meist ins Auge gefaßten politischen Prozesse der Mittelzuweisung nur den offenbar naheliegendsten Teil des Vermittlungsprozesses dar, während die verschiedenen Formen publikumsbezogenen Verwaltungshandelns auf der Planungsebene, auf der Ebene der Leistungsorganisation wie auch auf der Ebene der Interaktion zwischen Administration und Bürgern noch weitgehend außerhalb des wissenschaftlichen und politischen Interesses stehen.

I. Während unter politisch-pragmatischen Gesichtspunkten die Relevanz des Themas "Publikumsbezogenes Verwaltungshandeln" leicht einsichtig gemacht werden kann, bedarf unser Ansatz in konzeptionell-theoretischer und empirisch-forschungstechnischer Hinsicht einer ausführlicheren Begründung, wobei explizit

auf einige perspektivische Verengungen hingewiesen werden soll, die der von uns gewählte Ansatz zu umgehen versucht.

1. In *begrifflich theoretischer* Hinsicht dominiert gegenwärtig – zumindest was die erzielte Aufmerksamkeit angeht – in der BRD eine neo-neo-marxistische (sic!) Terminologie, auf die in ihren verbreiteten – um nicht zu sagen: vulgären – Formen jene kritischen Bemerkungen anzuwenden wären, die *Adorno* auf den “Jargon der Eigentlichkeit” (1965) angewandt hat. Diese Sprache hat vielfach die Präzision und Aussagekraft verloren, die dem Begriffsapparat zu eigen war, mit dem *Marx* die “Gesellschaftsformation” seiner Zeit beschrieben und zugleich analysiert und kritisiert hat. Damit fehlt den Benutzern dieser Sprache oftmals auch die Fähigkeit, ihre Aussagen so zu formulieren, daß sie einer empirischen Überprüfung – und das heißt für die Soziologie auch: einer Konfrontation mit tatsächlichen Verhaltensweisen, Einstellungen usw. von Individuen – zugänglich gemacht werden können. *Marx* hielt ein solches Verfahren durchaus für legitim und notwendig, und nicht nur sein Fragebogenentwurf zur Erfassung der Lage der Arbeiter (vgl. *H. Weiss* 1936) zeigt, wie empiriebezogen sein Denken gewesen ist.

2. In Hinsicht auf die *untersuchten Ebenen des politisch-administrativen Handelns* dominiert in den politökonomischen Ansätzen in der BRD eine Verengung der Forschungsperspektive auf die zentral- oder bundesstaatlichen Instanzen und Prozesse, die einer Verdinglichung des Staatsbegriffs zu einer einheitlich handelnden Instanz Vorschub leistet. Dadurch werden die föderative Gliederung und das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung sowie die daraus resultierenden politischen und organisatorischen Probleme nicht etwa programmatisch negiert, sondern faktisch unzureichend berücksichtigt. Diese Kritik trifft auch einen Teil der nicht-politökonomischen Ansätze der Verwaltungsforschung, mit Ausnahme der Verwaltungsrechtswissenschaft und der mit ihr verbundenen Institutionenkunde. Erst in den letzten Jahren rücken örtliche Verwaltungsträger wieder stärker ins Blickfeld (vgl. z.B. *Müller, Nimmermann* (Hrsg.) 1971; *Evers, Lehmann* 1972; *H. Grötrup* 1973; *J.J. Hesse* 1974), allerdings noch weitgehend ohne analytisch-empirischen Zugriff. Angesichts dieser einseitigen Beschäftigung mit der Ministerialverwaltung und mit der Bundespolitik ist es auch nicht verwunderlich, daß Fragen des Kontakts zwischen Bürger und Verwaltung in der BRD bisher kaum empirisch untersucht (Ansätze bei: *J. Lindemann* 1952; *H.J. Daheim* 1957; *F.X. Kaufmann* 1969; *F. Ronnenberger* 1970; *H. Lindner* 1972), geschweige denn theoretisch aufgearbeitet worden sind: denn Gesprächspartner der Ministerien und der staatlichen Oberbehörden sind in der Regel die Repräsentanten organisierter Interessen und nicht der unmittelbar von einer Verwaltungsentscheidung betroffene “kleine Mann”.

3. Was die primär *untersuchten Inhalte und Aspekte* des politisch-administrativen Handelns betrifft, so läßt sich in der systemtheoretisch-politökonomischen und staatstheoretischen Diskussion (vgl. *C. Offe* 1969; *V. Ronge* 1971; *F. Naschold* 1972; *Naschold, Vöth* 1973; *Ronge, Schmieg* 1973; *J. Habermas* 1973) zum einen eine meist relativ unreflektierte Übernahme von Teilen amerikanischer Ansätze der Systemtheorie (*K.W. Deutsch*; *D. Easton*; *D. Apter*; *Almond, Verba*) feststellen, mit der Folge, daß die Input- und Output-Seite weitgehend isoliert betrachtet wird.

und daß die organisatorischen und personellen Aspekte des Umsetzungsprozesses wie in behavioristischen Erklärungsmodellen als "Black Box" behandelt werden (hierzu kritisch: *Grunow, Hegner* 1974 b). Zum anderen verharrt die Analyse von krisenhaften Symptomen bei empirisch kaum abgesicherten gesamtgesellschaftlichen Feststellungen über den (behaupteten) Schwund von "Massenloyalität" und über die zunehmende Diskrepanz zwischen den Imperativen, die aus der notwendigen Berücksichtigung divergierender Interessen unterschiedlicher Einzelkapitale resultieren, einerseits, und den Imperativen politisch-administrativer Steuerung gesellschaftlicher Prozesse andererseits (*E. Altvater* 1972; *C. Offe* 1972; *J. Hirsch* 1969, 1973; *J. Habermas* 1973). Angesichts des dominierenden Erkenntnisinteresses ist es nicht verwunderlich, daß die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen des politisch-administrativen Handelns erst allmählich von Vertretern politökonomischer und staatstheoretischer Ansätze der Verwaltungswissenschaft in der BRD aufgegriffen werden (so vor allem *K. Heymann* 1973; *J. Hirsch* 1974; *Grottian, Murswieck* 1974).

Was den Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung betrifft, so wird unter der vorherrschenden Perspektive dieses Problem einseitig nur unter dem Gesichtspunkt des Postulats nach mehr "Partizipation" gesehen (vgl. statt anderer: *P. Dienel* 1971, 1973; *C. Offe* 1972; *F. Naschold* 1972 a), wobei das Problem unter Beibehaltung der "säuberlichen" Trennung seiner input- und seiner output-bezogenen Aspekte behandelt wird (differenzierter hierzu: *E. Pankoke* 1971). Wie problematisch diese Trennung ist, zeigt das völlige Fehlen theoretisch oder empirisch fundierter Aussagen darüber, inwiefern die von einer Verwaltungsentscheidung auf der Output-Seite Betroffenen dann andere Verhaltensweisen oder Einstellungen aufweisen, wenn sie selbst an der Herstellung der Entscheidungen – also am Input – mitgewirkt haben (hierzu *F.W. Scharpf* 1971). Solche Fragen können solange nicht ins Blickfeld rücken, wie man sich

- a) primär mit der zentralstaatlichen Ebene befaßt und wie man
- b) das Problem der Sicherung von "Massenloyalität" lediglich auf der Input-Seite des politisch-administrativen Systems ansiedelt, ohne im Detail untersucht zu haben, wie sich die im Kontakt mit der Verwaltung – sei es in Form des Empfangs eines Steuer- oder eines Bußgeldbescheids oder sei es beim Besuch der kostenlosen Mütterberatung des Gesundheitsamts – erfolgende Vermittlung des Outputs auf die Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber "dem Staat" auswirken.

4. In *methodischer* und *forschungstechnischer* Hinsicht ergibt sich angesichts des hohen Allgemeinheitsgrades zahlreicher politökonomischer und staatstheoretischer Überlegungen sowie angesichts der Komplexität der angesprochenen politisch-wirtschaftlichen Zusammenhänge die Frage, wie man zu empirisch überprüfbaren Aussagen kommt, ohne die gesellschaftliche Wirklichkeit bis zur Trivialität zu verkürzen. Diese Gefahr liegt bei empirischen Untersuchungen immer dann nahe, wenn die operationalen Definitionen und die Untersuchungsinstrumente – also die Anlage der Untersuchung – in keinem angemessenen Verhältnis zur Komplexität des Gegenstandes der Untersuchung stehen (vgl. *F. Eberle* 1974).

So kann es beispielsweise keinesfalls ausreichen, wenn zum empirischen Nachweis von "Entfremdung" lediglich auf Zufriedenheitsmaße – etwa Arbeitszufriedenheit auf seiten der Verwaltungsangehörigen oder Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen auf seiten der Bürger – rekuriert wird (so etwa *H. Bosetzky* 1973)

oder wenn angenommen wird, der "entfremdende" Charakter bürokratischer Verwaltung lasse sich durch bloße Untersuchung von Kontaktsituationen zwischen Bürger und Verwaltung oder durch das Abfragen von Meinungen über eigenes und fremdes Verhalten in "unsymmetrischen sozialen Relationen" nachweisen. Derartige Untersuchungsergebnisse sind ebenso wenig wie vorliegende statistische Daten über zuviel gezahlte Steuern oder über zuwenig erhaltene Sozialleistungen *allein* geeignet, den Inhalt gesellschaftstheoretischer Kategorien wie "Entfremdung" in der gesellschaftlichen Wirklichkeit nachzuweisen. Nichtsdestoweniger gilt: Wenn "Entfremdung" nicht nur ein Schlagwort, sondern eine Kategorie im *Marx*schen Sinne sein soll, so muß sie auch in dem Wirklichkeitsbereich der Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung unter den Bedingungen einer "kapitalistischen Gesellschaftsformation" auszumachen sein (vgl. *Th. W. Adorno* in: *J. Lindemann* 1952); dann müssen die Aspekte der Realität, mit denen die untersuchten Verwaltungsklienten oder Verwaltungsangehörigen jeweils zufrieden oder unzufrieden sind, Aufschluß geben über die Formen und das Ausmaß ihrer "Entfremdung"; und dann müssen die konkreten Verhaltensabläufe in der sozialen Interaktion zwischen einem Beamten und einem Antragsteller Anhaltspunkte liefern für das Ausmaß, in dem beide Seiten sich *nur* noch unter dem Gesichtspunkt ihrer jeweiligen formalen Rechte und Pflichten sowie ihrer *instrumentellen* Funktionen (*M.E. Olsen* 1969; *J. Hochmann* 1973) sehen. Hierzu bedarf es einerseits der vergleichenden Analyse von *Verhaltensformen* und *Bewußtseinsformen*, also etwa der Erhebung und Interpretation von *Beobachtungs-* und *Befragungsdaten*, (vgl. *D.L. Phillips* 1971, 1973) sowie andererseits der vergleichenden Analyse von Merkmalen einzelner Individuen, einzelner Gruppen und einzelner Organisationen. Dabei sind die begrifflich-theoretischen Konstrukte so zu formulieren, daß die zu untersuchenden Sachverhalte nicht nur in den Köpfen und Schriften der Sozialwissenschaftler, sondern etwa auch in den wechselseitigen Erfahrungen, Einstellungen, Verhaltensweisen usw. von Bürgern im Hinblick auf kontaktierte Verwaltungszweige sowie von Verwaltungsangehörigen im Hinblick auf ihre Klienten und auf ihre Arbeitsorganisation festgestellt werden können.

Will man die – hier nur kurz skizzierten – Verengungen umgehen, dann müssen Untersuchungen der Staatsadministration hinreichend komplex angelegt sein, und zwar sowohl auf der theoretischen wie auf der methodischen Ebene. Sie dürfen sich also beispielsweise nicht auf die "interne oder externe Rationalisierungsperspektive" festlegen lassen und müssen die Erhebung von Daten unterschiedlicher Provenienz und unterschiedlichen Aggregationsniveaus, also einen *Mehrmetho-denansatz* vorsehen. Weiterhin bedarf es nicht nur wissenschaftstheoretischer Reflexionen, sondern auch angemessener statistischer Verfahrensweisen, um die Probleme des Aufzeigens von Zusammenhängen zwischen solchen Daten unterschiedlichen Aggregationsniveaus in den Griff zu bekommen (Mehrebenen-Analyse: *H.J. Hummell* 1972). Das wiederum ist unerläßlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die wissenschaftliche Analyse einer historischen Gesellschaftsformation sich nicht damit begnügen kann, intrapsychische *oder* inter-psychisch-interaktive *oder* in organisierten Sozialsystemen fixierte *oder* in ökonomischen Zusammenhängen involvierte Faktoren jeweils fein säuberlich getrennt zu behandeln.

II. Eine Vielzahl gegenwärtiger wissenschaftlicher Bemühungen konvergieren in der Frage nach den Bedingungen, unter denen die Öffentliche Verwaltung in der

Lage wäre, gegenüber den sich mit unterschiedlicher Macht artikulierenden Interessen eine sich an den realen Bedürfnissen der Bevölkerung orientierende (planende, verteilende, verwaltende und politische Entscheidungen vorbereitende) Tätigkeit auszuüben (vgl. etwa A.P. Widmaier 1970; C. Offe 1972; F. Naschold 1972 b; F.W. Scharpf 1973; W. Zapf 1973). In diesem Problemzusammenhang stellen das publikumsbezogene Verwaltungshandeln und der Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung forschungsstrategisch zentrale Sachverhalte dar. Dabei stellt sich zunächst die Frage, was unter "Publikum" zu verstehen ist. Sodann ist zu fragen, welche begrifflich-dimensionalen Analysen und theoretischen Ansätze geeignet sind, Publikumsprobleme und Verwaltungsprobleme aufeinander zu beziehen.

In einem sehr weiten Sinne könnte unter dem "Publikum" ("public at large" i. S. v. Blau, Scott 1962) einer Verwaltung die Gesamtheit der Personen, Institutionen und Organisationen verstanden werden, die mittelbar und unmittelbar auf die Tätigkeit und den Aufbau einer Organisation einwirken oder die ein mittelbares bzw. unspezifisches Interesse an ihr haben. Sieht man die Sache unter diesem Gesichtspunkt, so könnte man unter "Publikum" auch den allgemeinen sozio-kulturellen Kontext verstehen, der in Form von Rechtsinstituten, politischer Verfaßtheit, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, kulturellen Werten und Normen usw. die generellen Rahmenbedingungen für das Organisationshandeln setzt. Um den Terminus "Publikum" nicht zu stark zu dehnen, empfiehlt es sich, in diesem Zusammenhang von der "Makro-Umwelt" einer Organisation zu sprechen (R.N. Osborn 1971; Osborn, Hunt 1974). Betrachtet man die Sache unter dem Gesichtspunkt des *potentiellen* spezifischen Interesses oder des *potentiellen* unmittelbaren Betroffenseins von den Aktivitäten einer Organisation (beispielsweise einer Behörde), so ließen sich unter "Publikum" all jene Individuen, Institutionen und Organisationen zusammenfassen, die als Nutznießer, als Begünstigte, als Belastete, als Ressourcengeber oder als Kontrolleure der Organisation in Frage kommen (A. Etzioni 1958; W.R. Dill 1958; Blau, Scott 1962). Diesen Bereich bezeichnen wir als "Mikro-Umwelt" bzw. als "*potentielles Publikum*". Geht man noch einen Schritt weiter und fragt nicht nur, welche Umweltsektoren als potentiell interessierte und potentiell betroffene in Frage kommen, sondern welche Publika ihre *spezifischen* Interessen gegenüber der Bezugsorganisation *tatsächlich* geltend machen bzw. faktisch von deren Aktivitäten betroffen sind, so erfaßt man jene "Publika", die sich als "task environment" (Dill 1958; Miller, Rice 1967) oder als "public in contact" (Blau, Scott 1962) bezeichnen lassen. Nur im Hinblick auf diesen Bereich wollen wir im Folgenden von *Publikum* bzw. von "*aktuellem Publikum*" sprechen.

Auf diesem Abstraktionsniveau könnte man im Hinblick auf alle drei Typen des sogenannten "Publikums" einer Organisation zusammenfassend von "Umwelt" sprechen. Die Analyse des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum wäre dann im wesentlichen als ein Anwendungsfall des *System-Umwelt-Ansatzes* im Rahmen der Organisationstheorie zu behandeln. Diesem Ansatz, der im Gefolge von Ch. I. Barnard (1938) und H.A. Simon (1945) vor allem von March, Simon (1958), Cyert, March (1963), N. Luhmann (1964), Katz, Kahn (1966) und von J.D. Thompson (1967) ausgearbeitet worden ist, verdanken wir im Rahmen unserer eigenen dimensionalen Analysen wesentliche Impulse (vgl. Grunow, Hegner

1972). Nichtsdestoweniger liegt unseren Forschungen eine spezifischere und teilweise auch abweichende Eingrenzung der Beziehungen zwischen Organisation und "Umwelt" zugrunde:

- a) Zum einen umfaßt *Publikum* in unserem Sinne in erster Linie den Kreis der gesetzlich definierten Adressaten (Betroffene einer Verwaltungstätigkeit, beispielsweise den Steuerzahler, den Meldepflichtigen, den Sozialleistungsempfänger).
- b) Zum anderen umfaßt unsere operationale Definition von Publikum nur die Kategorie der *nicht-organisierten* Betroffenen, wobei wir auch alle nicht selbst betroffenen, aber interessierten Dritten, soweit sie organisiert sind, ausklammern (beispielsweise Rechtsberater, Steuerberater, Berufsverbände). Bei dieser Entscheidung haben wir uns von theorieorientierten Überlegungen leiten lassen: zwar sind auch juristische Personen "Klienten" des Finanzamts, doch beziehen unsere Untersuchungen nur natürliche Personen im Lohnsteuer- und Einkommenssteuerbereich ein, zum einen weil diese den "typischen" Fall des Betroffenseins repräsentieren und zum anderen, weil die Analyse des Verhältnisses zwischen formal organisierten Sozialsystemen und personalen Systemen bisher weitgehend vernachlässigt worden ist. In der vorliegenden Literatur wird das Verhältnis von Organisation und Umwelt bzw. von ausgewählten "Bezugs-Organisationen" ("focal organisation" i.S.v. *Gross, Mason, McEachern* 1958) zu bestimmten Umweltsektoren überwiegend für den Fall der Beziehungen zwischen verschiedenen formal organisierten Sozialsystemen behandelt (vgl. hierzu *Levine, White* 1961; *C.F. Hermann* 1963; *Litwak, Hylton* 1962; *W.M. Evan* 1966, 1972; *R.L. Warren* 1965, 1967, 1972; *H. Turk* 1970; *Tuite* (Hrsg.) 1972). Die Beziehungen zwischen formal organisierten Sozialsystemen und personalen Systemen werden demgegenüber meist unter dem Aspekt der "Binnen-Umwelten", also als Beziehungen zwischen Mitgliedern einer Organisation und formaler Organisationsstruktur (vgl. statt anderer: *Ch. Argyris* 1957, 1964, 1972; *A. Etzioni* 1961; *R. Likert* 1961) oder beispielsweise als Beziehungen zwischen Krankenhauspersonal und Krankenhausinsassen thematisiert (vgl. *W. Caudill* 1958; *Stanton, Schwartz* 1954; *E. Goffman* 1961 u.v.a.m.). Demgegenüber fehlen theoretische Vorarbeiten und empirische Untersuchungen für das "Außen-Verhältnis" von Organisationen zu nicht formal organisierten Sozialsystemen ihrer Umwelt oder zu natürlichen Personen nahezu vollständig (Ansätze bei: *J.D. Thompson* 1962; *Litwak, Meyer* 1966; *Lefton, Rosengren* 1966; *Katz, Danet* 1966, 1973; *Rosengren, Lefton* (Hrsg.) 1970).
- c) Zum dritten konzentrieren wir uns auf das "*publikumsbezogene Verwaltungshandeln*"; wir berücksichtigen also nur solche Ausschnitte aus dem Tätigkeitsspektrum einer Behörde oder eines Verwaltungszweiges, die sich mittelbar oder unmittelbar auf jene Umweltsektoren beziehen, welche für die Aufgabenerfüllung und für die Bestandserhaltung der als Bezugsorganisation gewählten Verwaltung relevant sind. Die verwaltungsinternen Gegebenheiten der Personal-, Programm- und Organisationsstruktur berücksichtigen wir nur insofern, als sie in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit dem publikumsbezogenen Verwaltungshandeln stehen.
- d) Zum vierten gehen wir in bezug auf das *Verhältnis* von Verwaltung und Publikum von der Vorstellung eines *Komplexitätsgefälles* zwischen Organisation bzw. Organisationsangehörigen (Angestellten und Beamten) einerseits und ihrem Publi-

kum andererseits aus; dieses zunächst unbestimmte Komplexitätsgefälle konzeptualisieren wir in vier Dimensionen: Macht bzw. Machteinschätzung, Wissen bzw. Wissenseinschätzung, Situationsgegebenheiten bzw. Situationsdefinitionen und Kontaktgegebenheiten bzw. Erwartungen in der Interaktionssituation (vgl. hierzu: F. Hegner 1971; Grunow, Hegner 1972, 214 ff. und Grunow, Hegner, Kaufmann 1975, Abschn. 1.2.). Es wird also angenommen, daß in bezug auf jede dieser Dimensionen die Organisation (als Kooperationssystem oder als durch einen Organisationsangehörigen repräsentiertes Kooperationssystem) über anders strukturierte Möglichkeiten verfügt als die mit ihr in Kontakt tretenden natürlichen Personen.

Noch in einem weiteren zentralen Punkt weichen wir von den vorherrschenden Betrachtungsweisen des System-Umwelt-Ansatzes der neueren Organisationstheorie ab. Sowohl bei der Entwicklung unserer Untersuchungsdimensionen als auch bei der Konzipierung der Untersuchungsinstrumente haben wir versucht, jener Voreingenommenheit zu entgehen, die darin besteht, daß man die Publikumsprobleme nur mit den Augen der Organisation und die Organisationsprobleme nur mit den Augen des Publikums sieht. Was heißt das?

Es gehört zu den von Organisationen mit Vorliebe praktizierten Strategien der Umweltbeherrschung, dem Publikum soweit als möglich die eigenen Selektionsgesichtspunkte bei der Kontaktaufnahme- und Kontaktabwicklung zu oktroyieren. In der Regel versucht etwa eine Behörde jeden Kontakt abzulehnen, für den sie keine "Bearbeitungsregeln" parat hat und den sie deshalb als "außerhalb ihrer Zuständigkeit liegend" definiert. Ebenso wird versucht, jedes "Anliegen" so zu rechtzuformen, daß es mit Hilfe der vorhandenen Verwaltungsmittel (rechtlicher, organisatorischer, personeller und technischer Art) bearbeitet werden kann. Im Unterschied zu stark professionalisierten Organisationen sind gerade Verwaltungen aufgrund der rechtlichen Basis ihres Handelns mit einem Maß von Definitionsmacht ausgestattet, das es ihnen ermöglicht, ihr Publikum als das Publikum der in bestimmter Hinsicht Betroffenen zu selektieren und hartnäckige (nach Auffassung der Verwaltung) Nicht-Betroffene an andere Instanzen weiterzuleiten. Publikumsbezogenes Verwaltungshandeln setzt – und das gilt nicht nur für die Perspektive der Organisation, sondern häufig auch für diejenige der Organisationstheorie – das Individuum in einer Form voraus, in der es als Betroffener nur soweit in den Blick gerät, als es unter den Bedingungen der geltenden Programm- und Organisationsstruktur relevant erscheint.

Gegen diese Verkürzung der Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen auf die jeweils schon vorentschiedenen Problemdefinitionen der Verwaltung hin richten sich vor allem die Ansätze der Partizipationsforschung, welche in unterschiedlichen Formen eine stärkere Beteiligung der Betroffenen an der Vorbereitung, Durchführung oder Kontrolle öffentlicher (insbes. planender) Verwaltungsaktivitäten fordern (vgl. statt anderer R.R. Grauhan 1972; P. Dienel 1971; E. Pankoke 1971; W. Schmitt-Glaeser 1972; E. Kube 1972; F. Naschold 1972 a; C. Offe 1972; R. Mayntz 1972). Für die Mehrzahl dieser auf eine Verbesserung der Partizipationschancen gerichteten Ansätze ist jedoch zweierlei charakteristisch: zum einen werden die organisationsinternen, d.h. die in der Kommunikations-, Kontroll-, Personal- und Programmstruktur liegenden Möglichkeiten und Hindernisse für eine verstärkte Berücksichtigung von Publikumsinteressen ebenso verkürzt behandelt wie die Eigendynamik organisierter Sozialsysteme und ihrer Strategien der Umwelt-



kontrolle (Ansätze bei: *F. Naschold* 1969, 1972 b). Zum anderen fehlt es an theoriebezogenen Überlegungen und an empirischen Daten darüber, welche dysfunktionalen Folgeprobleme sich bei einer verstärkten Partizipation der Betroffenen a) sowohl für die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung als auch b) für die Arbeitsbedingungen der dort Tätigen (Ansätze bei: *W. Schmitt-Glaeser* 1974; *Haug, Sussman* 1970) als auch c) für die rechtlichen Auswirkungen der unter diesen Bedingungen getroffenen Verwaltungsentscheidungen auf die Adressaten ergeben (hierzu vgl.: *W. Brohm* 1971; *W. Blümel* 1972). Wir haben es hier also mit einer "Publikumperspektive" zu tun, die in ihrer Einseitigkeit der oben skizzierten "Organisationsperspektive" meist in keiner Weise nachsteht.

Gerade wenn man die Ergänzungsbedürftigkeit der gegenwärtigen Kontrollen des Verwaltungshandelns (durch Gerichte, Rechnungshöfe, Parlamente usw.) zugesteht, kann man nicht übersehen, daß es an theoretischen Modellen und empirischen Untersuchungen fehlt, die beide Seiten – Organisation und Publikum, Verwaltung und Betroffene – in ihrer jeweiligen Eigendynamik aufeinander beziehen. (Einen Überblick über den gegenwärtigen Diskussionsstand in diesem Bereich geben: *Katz, Danet* 1973a und 1973b). Ein Forschungsansatz, der ausdrücklich das *Verhältnis von Organisation und Publikum* thematisiert, darf sich weder auf den Standpunkt der untersuchten Verwaltung noch auf denjenigen der Betroffenen stellen; vielmehr muß er von der Fragestellung ausgehen, welches die Faktoren sind, die auf den Kontakt zwischen beiden – und zwar unter dem Doppelaspekt von Interaktionen und distanzsuchender Meidung (Segregation) – einwirken. Während unter Bezug auf die Verwaltung zu fragen ist, aufgrund welcher Bedingungen sie in erster Linie ein Interesse an programm- und organisationsadäquater, d.h. möglichst problemloser und wenig zeitraubender Interaktion mit den Betroffenen hat (*Mayntz, Ziegler* 1969; 449 f.; *Katz, Danet* 1973a, 162 ff.), müssen auf seiten des Publikums jene Verhaltensdispositionen untersucht werden, die sowohl die Form der Kontaktaufnahme bzw. der Kontaktmeidung als auch die Perception der Vermittlung von Verwaltungsleistungen sowie das Verhalten im Kontakt mit der Verwaltung beeinflussen.

III. Der Untersuchung des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum haben wir uns zunächst unter Bezug auf Probleme des Kontakts zwischen Sozialleistungsträgern und Sozialversicherten (*Kaufmann* 1969, 1970, 1973; *Kaufmann* u. Mitarb. 1971) sowie unter Rückgriff auf Fragestellungen der System-Umwelt-Theorie zugewandt (*Grunow, Hegner* 1972). Mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk konnten wir im Jahr 1972 das Forschungsprojekt über das Verhältnis von Steuerzahlern und *Finanzämtern* in Nordrhein-Westfalen beginnen.

Die *Auswahl gerade dieses Verwaltungszweiges* erfolgte vor allem unter folgenden Gesichtspunkten: a) fast die gesamte erwerbstätige Bevölkerung sowie ein großer Teil der Nichterwerbstätigen (z.B. Rentner, Familienangehörige von Berufstätigen) sind von den Maßnahmen dieser Verwaltung betroffen, sei es als unfreiwillige "Geldgeber" oder als Empfänger von Steuerrückerstattungen; b) im Falle der Abgabe von Einkommensteuererklärungen oder von Anträgen auf Lohnsteuerermäßigung und Lohnsteuerjahresausgleich ist der Kontakthanlaß für die Betroffenen in grundsätzlich erkennbarer Weise vorstrukturiert und er kehrt periodisch wieder; daraus folgt, daß dieser Verwaltungszweig mit großer Wahrscheinlichkeit dem Durchschnitt der Bevölkerung "näherliegt" als andere staatliche Behörden;

c) verstärkt wird dieser Umstand noch dadurch, daß es im Kontakt mit der Steuerverwaltung um Geld geht, also um den "Nervus rerum" in kapitalistischen Gesellschaften; somit handelt es sich um einen Typus von bürokratisch strukturierten Publikumsbeziehungen einer Verwaltung, deren Maßnahmen von verhältnismäßig hoher politischer Brisanz sind; d) das komplizierte Steuerrecht und die damit zusammenhängende Kompliziertheit des Verfahrens bei der Erhebung und bei der Rückerstattung von Steuern bieten ein gutes Beispiel für jenen Typus des Verwaltungshandelns, dessen Inhalte und Abläufe für den Bürger kaum durchsichtig sind; die strukturell bedingten Ungerechtigkeiten der Besteuerung bleiben somit für die Mehrheit der Bevölkerung solange latent, wie sie nicht beim Kontakt mit dem Finanzamt – zufällig – unmittelbar persönlich erfahren werden; e) Kontakte im Lohnsteuer(LSt)- und im Einkommensteuer(EST)-Bereich – auf die sich unsere Untersuchung konzentrierte – werden zu gleichen Teilen schriftlich und mündlich abgewickelt, so daß dieser Forschungsgegenstand nahezu optimale Bedingungen für die Untersuchung unterschiedlicher Typen von realen Kontakterfahrungen der Bevölkerung mit einem Verwaltungszweig bietet.

Zentraler Gegenstand unserer Untersuchung sind die konkreten Interaktionen zwischen Finanzamtsangehörigen und Steuerzahlern, die diesen Interaktionen zugrunde liegenden Einstellungen (einschl. der Situationsdefinitionen) und Erwartungen der Steuerzahler *und* der Amtsangehörigen sowie die organisatorischen Gegebenheiten in fünf nach systematischen Gesichtspunkten ausgewählten Finanzämtern (FA).

Die *Feldarbeit* umfaßte in der Hauptphase vier Erhebungsschritte.

1. *Teilnehmende Beobachtung* von insgesamt 1175 Face-to-Face-Kontakten zwischen Finanzamtsangehörigen und Steuerzahlern. Die Registrierung des Gesprächsablaufs erfolgte mittels eines in der Vorphase entwickelten und getesteten Beobachtungsschemas, in dem jeder einzelne Sprechakt als Beobachtungseinheit in einem Raster von 57 Sprechakttypen registriert wurde.\* Weitere Merkmale wurden für jedes Einzelgespräch als Ganzes sowie für jede Beobachtungssequenz (i.d.R. ein halber Tag pro beobachtetem Amtsangehörigem) in fragebogenartigen Schemata festgehalten.
2. *Inhaltsanalyse* von 572 Schriftkontakten zwischen Steuerzahlern und Finanzamt. Dieser Erhebungsschritt diente insbesondere der Kontrolle von Unterschieden von mündlicher und schriftlicher Kontaktabwicklung.
3. Standardisierte *Befragung* einer Zufallsstichprobe *Betroffener* (Steuerzahler) aus den untersuchten Finanzamtsbezirken, und zwar geschichtet nach solchen, die im vorangehenden Jahr Finanzamtskontakte hatten und solchen, die keine derartigen Kontakte hatten.
4. Standardisierte *Befragung* von *Finanzamtsangehörigen* mit intensivem Publikumskontakt (Totalerhebung im Einkommensteuer- und Lohnsteuerbereich, N = 173) sowie einer Kontrollgruppe mit geringem Publikumskontakt (Totalerhebung im Kfz-Steuerbereich und der Prämienstelle, N = 58). Zudem wurden die Sachgebietsleiter der untersuchten Ämter (N = 29) befragt.

\*Die inhaltliche Abstimmung der Kategorien sowie deren thematische Gliederung in 5 Hauptabschnitte erfolgte auch unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Belastbarkeit der Beobachter; für eine ausführlichere Beschreibung der Methode vgl. Grunow, Hegner 1974a.

Über diese formalen Untersuchungsschritte hinaus wurden umfangreiche Materialien zum Programm, zur Organisations- und Personalstruktur und zum Arbeitsablauf gesammelt sowie zusätzliche Beobachtungen zur Kommunikations-, Entscheidungs- und Kontrollstruktur in den untersuchten Ämtern festgehalten.

IV. Einige der dieser Untersuchung zugrunde liegenden gegenstandsbezogenen *Erkenntnisinteressen* lassen sich in der hier gebotenen Kürze – ergänzend zu den theoretischen Überlegungen im Abschnitt II – vor allem durch folgende Fragen kennzeichnen:

1. *Von welchen Faktoren sind die tatsächlichen Handlungschancen der Betroffenen gegenüber einer Verwaltung abhängig und wie verteilen sich diese Handlungschancen in der Bevölkerung?* Bei dieser Frage gehen wir von der Vorstellung eines gesetzlich eingeräumten "rechtlichen Handlungsspielraums" für Verwaltungsangehörige und Betroffene aus und vermuten, daß die in diesem gesetzlich definierten Spielraum enthaltenen Handlungschancen durch eine Vielzahl von Faktoren (auf seiten der Verwaltung und auf seiten der Betroffenen) verschoben werden, und zwar in der Regel zu Lasten der Betroffenen. Als in dieser Hinsicht intervenierende Faktoren wurden vor allem untersucht:

- a) rechtlich definierte Handlungsmöglichkeiten sowie der Bekanntheitsgrad und die Einschätzung dieser Möglichkeiten auf seiten der Verwaltungsangehörigen und der Steuerzahler; beispielsweise Handlungsspielräume bei der Sachverhaltserforschung und bei der Rechtsanwendung;
- b) verfahrensbedingte Handlungsmöglichkeiten sowie der Bekanntheitsgrad und die Einschätzung dieser Möglichkeiten auf seiten des Publikums und der Verwaltung; beispielsweise Ausnutzung von Fristverlängerungen oder Formen des Einspruchs und der Beschwerde.

2. *Von welchen Faktoren ist das Kontaktverhalten des Verwaltungspersonals sowie der Klienten (d.h. des aktuellen Publikums) abhängig?* Hier sind zunächst einige Situationsgegebenheiten zu nennen, die als Rahmenbedingungen vor allem für die persönliche Kontaktaufnahme fungieren:

- a) "organisatorische Faktoren" wie beispielsweise Öffnungszeiten, Gliederung der Veranlagungsbezirke und der Lohnsteuerstelle, Ausstattung der Wartezonen und der Dienstzimmer;
- b) allgemeine Persönlichkeitsmerkmale auf seiten der Verwaltungsangehörigen und der Steuerzahler wie beispielsweise Alter, Geschlecht, Beruf, Einkommenshöhe und Art der Besteuerung, Ausbildungsniveau, Dienststellung.

Sodann sind die Faktoren zu erwähnen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Interaktionssituation stehen:

- c) situative personelle Faktoren auf seiten der Verwaltung und des Publikums wie beispielsweise Zahl der Wartenden vor dem Dienstzimmer, Art des Anliegens des Steuerzahlers, (Un-)Vollständigkeit der Belege, Intensität der Prüfung der Unterlagen durch den Bearbeiter, Auskunftsbereitschaft des Bearbeiters;
- d) interaktive personelle Faktoren wie beispielsweise Unterschiede zwischen Bearbeiter und Steuerzahler im formalen Sprachniveau, in der Artikulationsfähigkeit, im Verhandlungsstil usw.

3. *Welche Maßnahmen ergreift die untersuchte Verwaltung (bzw. könnte sie ergreifen), um den Bürgern zur vollen Ausnutzung ihrer rechtlich gegebenen Mög-*

*lichkeiten zu verhelfen?* Hier sind besonders die inner- und inter-organisatorischen Gesichtspunkte von Bedeutung, die auf die Art der Kontaktabwicklung durch die jeweilige Verwaltung Einfluß haben, wie beispielsweise

- a) innerorganisatorische Prioritätensetzung in dem Gewicht einzelner Aufgaben (z.B. Maßnahmen zur Beschleunigung der Steuerrückzahlungen im Vergleich zu Maßnahmen betr. die Intensivierung der Steuereinzahlung);
- b) innerorganisatorische und inter-organisatorische Personalverteilung in horizontaler und vertikaler Hinsicht (z.B. Personalfluktuations zwischen Abteilungen mit unterschiedlichem Prestige; dominierende Kriterien bei der Beurteilung und Beförderung; regionale Unterschiede im Personalrekrutierungspotential);
- c) Prestige publikumsnaher Verwaltungstätigkeiten;
- d) Maßnahmen und Prioritäten im Bereich der Ausbildung und Fortbildung des Personals (z.B. Fehlen oder Vorhandensein von Ausbildungsinhalten betr. die "Interaktionsgeschicklichkeit" des Personals);
- e) politische Prioritätensetzung (z.B. Freisetzung von Personal für die Betriebsprüfung im Außendienst auf Kosten einer weniger intensiven Prüfung der Massenfälle im Innendienst).

Wie gesagt, gehen wir bei unseren Untersuchungen von der Vorstellung einer *Komplexitätsdifferenz zwischen Steuerzahler, Mitarbeiter und Organisation* aus, wobei diese Differenz in bezug auf die vier Dimensionen Macht, Wissen, Situation und Interaktion überprüft werden soll. Die Operationalisierung dieser 4 Dimensionen unter Berücksichtigung a) der konkreten programmatischen, organisatorischen und personellen Gegebenheiten der Steuerverwaltung, b) der in die Interaktion eingehenden doppelten Kontingenz von Erwartungen und Erwartungserwartungen sowie c) der Differenz von Verhaltenseinschätzung und tatsächlichem Verhalten stellt das Spezifikum unseres Untersuchungsansatzes dar. In seinen methodischen Grundzügen stand dieser Ansatz als Zielvorstellung zwar von Anfang an fest, seine konkrete Gestalt erhielt er jedoch erst aufgrund ausgedehnter Voruntersuchungen (Expertenbefragungen, Gruppendiskussionen und teilnehmende Beobachtung), bei denen auf der Grundlage theoriegeleiteter Suchmuster die spezifischen Faktoren identifiziert werden konnten, von denen wir vermuten, daß sie die Handlungschancen der Steuerzahler gegenüber dem Finanzamt sowie das Kontaktverhalten der Mitarbeiter und der Klienten beeinflussen.

Neben diesen auf den Prozeß der Sammlung, Aufbereitung und Auswertung der Daten bezogenen Überlegungen hatten wir von Anfang an ein weiteres Erkenntnisinteresse:

*4. Inwieweit und unter welchen Bedingungen ist es möglich, mit Hilfe der Methoden und Ergebnisse empirischer Verwaltungsforschung Veränderungen in der Verwaltungspraxis zu induzieren?* Obwohl die gegenwärtig zu beobachtenden Verkürzungen der Theorie-Praxis-Problematik im Bereich der politökonomischen Diskussion und die in der empirischen Verwaltungsforschung zunächst verbreitete theoretisch und methodisch ungesicherte, aktionistische Forschungspraxis\* in

\*Soweit für diese Forschungspraxis überhaupt eine methodische Legitimation in Anspruch genommen wird, beruft sie sich auf das Konzept der Aktionsforschung (vgl. F. Haag u. Mitarb. 1972; P.A. Clark 1972). In der Regel wird bei den auf soziale Veränderung abzielenden Forschungen weder die praktische Position des Forschers kontrolliert, noch werden die unterschiedlichen Restriktionen von Forschung und Praxis im Forschungsansatz systematisch berücksichtigt.

bezug auf diesen Problemkreis besondere Vorsicht nahelegen, hat uns das von uns nicht antizipierte große Interesse, das diesen Forschungen seitens der Öffentlichkeit wie auch der Verwaltungspraxis entgegengebracht wird, dazu ermutigt, die Frage nach den Bedingungen praktischer Relevanz unserer Forschungsergebnisse in einer dritten Projektphase mit zu thematisieren. Ausgangspunkt dieser "Wirkungsforschung" unseres eigenen Tuns, an deren Beginn wir z.Zt. stehen, ist ein erster Forschungsbericht, in dem wir versucht haben, uns in Form und Inhalt der Darstellung an den vermuteten Informationsaufnahmemöglichkeiten und Interessen der untersuchten Steuerverwaltung zu orientieren (*Grunow, Hegner, Kaufmann* 1974). In diesem Bericht, der sowohl dem Ministerium als auch der Oberfinanzdirektion als auch den untersuchten Ämtern zugänglich gemacht wurde, haben wir unsere Ergebnisse vor allem mit Blick auf mögliche Veränderungen von Handlungsspielräumen der Steuerzahler gegenüber der Verwaltung dargestellt (vgl. oben Frage 1). Da unsere Untersuchungen in eine Phase der ohnehin anlaufenden Reorganisation der Steuerverwaltung fallen, deren Planungen u.a. eine merkliche Veränderung der Struktur und Arbeitsweise von publikumsbezogenen Subsystemen vorsehen, sind zumindest beschränkte Möglichkeiten gegeben, daß unsere Ergebnisse bei der Durchführung der Reorganisation in einzelnen Bereichen berücksichtigt werden.

V. Über Untersuchungsergebnisse kann hier nur in grober, vorläufiger und beispielsweisebezogener Form berichtet werden. Dabei legen wir den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Einstellungen und Verhaltensweisen des Publikums. Nur mit wenigen Worten können wir auf die Fragen eingehen, die sich auf die Konfrontation von Daten über die Organisation und solchen über das Publikum oder auf die Konfrontation von Daten über Verhaltenseinschätzungen und solchen über tatsächliche Verhaltensweisen beziehen.

1. Wie wir bereits aus Untersuchungen von *H. Lindner* (1972) wissen, liegen bei einem erheblichen Teil der Lohnsteuerpflichtigen *Lohnsteuerüberzahlungen* vor. Unsere Untersuchung ergänzt die Feststellung *Lindners* insoweit, als gezeigt werden kann, daß im wesentlichen dieselben sozialen Merkmale, die mit Lohnsteuerüberzahlungen korrelieren, auch mit den von uns untersuchten Faktoren der Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit der Steuerzahler korrelieren.

2. *Steuerliches Wissen* wird offensichtlich überwiegend im konkreten Umgang mit dem Finanzamt erworben. Nur diejenigen Wissensbestände, welche im Rahmen des LSt-Jahresausgleichs und der Veranlagung zur Einkommensteuer typischerweise anfallen (beispielsweise betr. Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte), sind unter den Steuerpflichtigen weitgehend bekannt. Rechtskenntnisse und Kenntnisse von Verfahrensfragen (beispielsweise betr. Einspruchs- und Beschwerdemöglichkeiten) fehlen weitgehend, auch wenn sie für die eigene Situation relevant sein können. Diese Kenntnisse sind zudem unterschiedlich verteilt, vor allem nach Bildungsgrad und Beruf, wobei die Verwaltungsnähe des Berufs entscheidend zu sein scheint.\* Bemerkenswert ist, daß diejenigen Bevölkerungsgruppen, deren Wissen besonders gering ist, sich auch seltener über das Finanzamt ärgern bzw. selte-

---

\*Die schulbildungsanaloge Bedeutung eines kaufmännisch-administrativen Berufswegedgangs im Hinblick auf für Interaktionen mit der Verwaltung relevante Einstellungen haben wir bereits früher nachgewiesen. Vgl. *F.X.Kaufmann*, 1969, 90 ff. sowie 1973, 348 ff.

ner mit den Verwaltungsentscheidungen unzufrieden sind. Inwieweit Ärger ein Motiv des Wissenserwerbs ist oder inwieweit hier eine dissonanztheoretische Erklärung am Platze ist, kann noch nicht entschieden werden.

3. Die bisherigen *Informationsmaßnahmen der Finanzämter* (beispielsweise Merkblätter, bebilderte Hinweise) erreichen im wesentlichen nur diejenigen Personenkreise, die aufgrund persönlicher Voraussetzungen ohnehin imstande sind, sich die notwendigen Informationen zu verschaffen. Dennoch besteht bei einem erheblichen Teil des Publikums die Erwartung, die notwendigen Informationen von der Finanzverwaltung selbst zu erhalten; insbesondere erwartet man von dem zuständigen Bearbeiter *Auskünfte und Ratschläge*. Ergebnisse unserer systematischen Beobachtung deuten jedoch darauf hin, daß die Bearbeiter nur in Ausnahmefällen von sich aus aktiv werden, um dem Steuerzahler zur Ausnützung der ihm offenstehenden Möglichkeiten zu verhelfen. Darüber hinaus ist eine gewisse Asymmetrie der Interaktionsbeziehungen festzustellen, indem rund die Hälfte aller Sprechaktfolgen der Figur "Personal erfragt Information – Publikum gibt Information" zuzurechnen ist, während die umgekehrte Figur ("Publikum erfragt Information – Personal gibt Information") in weniger als 5% aller Sprechaktfolgen beobachtet wurde. Im übrigen tendiert das Personal in der Befragung dazu, seine eigene Publikumsausrichtung (also den Grad der Bereitschaft zur Erteilung von Auskünften und Ratschlägen sowie zur großzügigen Überprüfung der Unterlagen) zu überschätzen.

4. Vielversprechend im Hinblick auf die differenziertere Auswertung der Ergebnisse sind jene Problemaspekte, in denen Beobachtungs- und Befragungsdaten miteinander konfrontiert werden können. Hierzu ein Beispiel: die *durchschnittliche Gesprächsdauer* ist überraschend kurz und wird sowohl von Steuerzahlern wie auch von den Bearbeitern weit überschätzt. Die Mehrzahl aller beobachteten Gespräche dauert im Lohnsteuerbereich weniger als 5 Minuten und im Einkommenssteuerbereich zwischen 5 und 10 Minuten. Nur 7% der beobachteten Gespräche dauern länger als eine viertel Stunde; demgegenüber schätzen 32% der befragten Steuerzahler ihre Verweildauer beim letzten Besuch und 42% der Bediensteten mit Publikumskontakt die durchschnittliche Interaktionsdauer länger als 15 Minuten ein. – Bemerkenswerterweise verlängert sich die *faktische* durchschnittl. *Interaktionsdauer* im Lohnsteuerbereich auch dann nicht, wenn der Bearbeiter (wegen des geringen Publikumsandrangs) viel Zeit hat; im Einkommenssteuerbereich ist demgegenüber unter vergleichbaren Bedingungen eine Tendenz zur Verlängerung der Gespräche durchaus festzustellen. Setzt man diesen Tatbestand zu den unter Ziff. V. 1. berichteten Daten in Beziehung, so ergibt sich: auch vom Zeitaufwand her sind wiederum diejenigen, deren Handlungschancen am geringsten sind (nämlich die Leute mit geringem Einkommen und Bildungsniveau), am schnellsten abgefertigt. Eine Kompensation ihrer Handlungsschwäche durch mehr Auskünfte und Beratung findet nicht statt.

5. Die Finanzbeamten schätzen die *Handlungsmöglichkeiten des Publikums* im Durchschnitt höher ein als das Publikum selbst. Innerhalb des Publikums ist folgender Zusammenhang zu beobachten: Wer sein eigenes Wissen und Handlungspotential hoch einschätzt, der schätzt auch die Ermessensspielräume und Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung realistischer ein. Diejenigen Steuerzahler, die

ihren eigenen Handlungsspielraum niedrig einschätzen, neigen dazu, das Steuerungsverfahren als eine Art "naturwüchsigen", durch nichts zu beeinflussenden Prozeß anzusehen, wobei gleichzeitig das Finanzamt als eine Art "unfehlbare Instanz" angesehen wird. So wird an diesem Beispiel "falsches Bewußtsein" empirisch nachweisbar: diejenige Gruppe, die objektiv durch das geltende Steuerrecht am häufigsten übervorteilt wird, ist am meisten davon überzeugt, richtig und angemessen behandelt zu werden.

6. Unter den Finanzamtsbearbeitern lassen sich unterschiedliche Grade der "*Publikumsausrichtung*" und der "*Vorschriften- bzw. Organisationsausrichtung*" feststellen. Allerdings handelt es sich hier um mehrdimensionale Variable, wobei wir bei der Analyse vor allem noch die Frage der Gewichtung der einzelnen Teildimensionen klären müssen. Beim gegenwärtigen Stand der Auswertung läßt sich zunächst nur sagen, daß diese Variablen mit Geschlecht, Alter, Arbeitsbereich (Veranlagungsbezirk oder LSt-Stelle) und der Stellung der Bearbeiter in der Organisation zusammenhängen. Frauen, Angestellte und Bearbeiter aus dem LSt-Bereich, also Personen mit geringerem Status, weisen eine stärker "deklamatorische" Publikumsausrichtung auf, während männliche Befragte, Beamte und Bearbeiter aus dem ESt-Bereich in instrumentellen (also für den Steuerzahler "erfolgswirksamen") Belangen eine publikumsfreundlichere Einstellung bekunden.

7. Zahlreiche Befunde weisen darauf hin, daß Publikumsausrichtung von seiten der Organisation kaum eine positive Sanktionierung erfährt; vielmehr läßt sich feststellen, daß *publikumsbezogene Tätigkeiten* in der Prestigehierarchie der Positionen und Funktionen einen tendenziell niedrigeren Rang einnehmen. Innerhalb der publikumsbezogenen Funktionen richtet sich das Prestige der Bearbeiter und der Tätigkeiten nach dem Prestige der typischerweise kontaktierten Klientel: die Betriebsprüfung rangiert vor den Veranlagungsbezirken und diese rangieren vor den LSt-Stellen. Auch im Rahmen der Expertengespräche bestätigt sich diese Tendenz zur eindimensionalen Einschätzung der Qualifikationsanforderungen: eine große Rolle spielen Rechts- und Fachkenntnisse, während "Interaktionsgeschicklichkeit" nur am Rande berücksichtigt wird.

Die hier thesenhaft verkürzt berichteten Untersuchungsergebnisse sollen im wesentlichen die Art und Weise unseres Vorgehens veranschaulichen. Sie weisen alle in die gleiche Richtung einer Benachteiligung derjenigen Personengruppen, die aufgrund von Vorbildung, Berufserfahrung und generellen Einstellungen nicht die notwendigen Handlungsdispositionen und Fähigkeiten besitzen, um *von sich aus* die ihnen rechtlich eingeräumten Möglichkeiten wahrzunehmen. Obwohl die in Ziff. 1 bis 7 dargestellten Befunde der Sache nach weitgehend voneinander unabhängig sind, wirken sie in die gleiche Richtung: somit kann man von einer *kumulativ bedingten Benachteiligung* sprechen, deren Charakterisierung als bloßes Schichtungsphänomen im Sinne einer "Lagerung im sozialen Raume" (K. Mannheim, 1970, 524 ff.) eine eklatante Verharmlosung darstellt. Unsere Vorgehensweise gestattet es, den *strukturellen* Charakter der sich häufenden Benachteiligungen – in gehobenem Soziologendeutsch: die "gesellschaftsstrukturelle Deprivation" – zu rekonstruieren, indem sowohl intrapsychische und kognitive als auch interaktive, organisatorische, rechtliche und ökonomische Aspekte aufeinander bezogen werden. Die Rückbindung dieser Aspekte an sie übergreifend beeinflussende Strukturvariable wird durch unser methodisches Vorgehen systematisch ermöglicht.

VI. Über einige der hier angesprochenen Themen wurde bereits in ausländischen Untersuchungen berichtet (*Janowitz, Delany* 1957; *M. Janowitz* u. Mitarb. 1958; *Katz, Danet* 1966, 1973a; *Catrice-Lorey* 1963/65); viele Resultate dürften daher in Fachkreisen nicht unerwartet sein. Abgesehen von der politisch-praktischen Bedeutung mancher für die Verwaltung und für die Öffentlichkeit latenter Befunde, von denen angesichts einer hochgradigen Öffentlichkeitsscheu und der für derartige Untersuchungen unerläßlichen Kooperationsbereitschaft der Verwaltung zudem nur in Ansätzen Gebrauch gemacht werden kann (vgl. hierzu *N. Luhmann* 1966, 106 f.), arbeiten wir bei der theoriegesteuerten Aufbereitung des Materials auf eine Klärung des Ineinandergreifens programmatischer, organisatorischer und personeller Faktoren hin, und zwar im Hinblick auf die Beeinflussung des Bereichs der Publikumsbeziehungen.

Obwohl die Publikumsbeziehungen der Verwaltung von besonderer Bedeutung für die Legitimation staatlichen Handelns sind, können derartige Forschungen für sich allein natürlich nicht den Prüfstein bilden, der es gestatten würde, über den Rang der konkurrierenden Theorieansätze politökonomischer, staats-theoretischer, systemtheoretischer oder policy-orientierter Provenienz zu entscheiden. Dennoch bleibt das hier beispielhaft untersuchte Phänomen alltäglicher Ausübung bürokratischer Herrschaft ein wesentlicher Bestandteil des Problembereichs, auf dessen gleichzeitig theoretische und praxisbezogene Klärung jeder dieser Ansätze Anspruch erhebt.

Insofern ist auch schwer verständlich, wieso sich eine bisher vorwiegend an der Kritik gesamtgesellschaftlicher Produktions- und Reproduktionsprozesse orientierte "Staatstheorie" damit abfindet, daß sie die Entwicklung von Methoden für eine konkret-historische und somit empirische Analyse der Kommunikations-, Kontroll- und Personalstruktur der Verwaltungsbehörden sowie der Kontakte zwischen betroffenen Bürgern und diesen Behörden weitgehend außer acht gelassen hat. Ebenso schwer verständlich ist es, wie man mit begründeter Hoffnung auf Erfolg mehr "Partizipation" fordern kann, ohne zuvor die psychologischen und soziologischen Aspekte der informationellen, sprachlichen, interaktiven usw. "Barrieren" zwischen Verwaltung und Bürger untersucht oder doch wenigstens auf die methodologischen Voraussetzungen einer solchen Untersuchung reflektiert zu haben.

## Literatur

- Adorno, Th.W.*: Zur Einführung. In: *K.A. Lindemann*: Behörde und Bürger. Darmstadt 1952.  
*Adorno, Th.W.*: Jargon der Eigentlichkeit. Frankfurt a.M. 1965.  
*Almond, G.A.*: A functional approach to comparative politics. In: *G.A. Almond, J.S. Coleman* (Hrsg.): The politics of the developing areas. Princeton 1960.  
*Almond, G.A., S.Verba*: The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations. Boston, Mass. 1965 (gek. Paperback d. Ausg. 1963).  
*Altvater, E.*: Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus. In: Probleme des Klassenkampfes, 3 (1972), 1-53.  
*Apter, D.B.*: A comparative method for the study of politics. In: *Am J. of Soc.* 64 (1958/59), 221-238.  
*Argyris, Ch.*: Personality and Organization: The Conflict between System and the Individual. New York 1957.



- Argyris, Ch.*: Integrating the Individual and the Organization. New York, London, Sydney 1964.
- Argyris, Ch.*: Applicability of organizational sociology. London 1972.
- Argyris, Ch.*: Personality and Organisation Theory Revisited. In: ASQ 18 (1973) 141-167.
- Barnard, Ch.I.*: The Functions of the executive. Cambridge, Mass. 1938. 7. Aufl. 1948.
- Blau, P.M., W.R.Scott*: Formal organizations. London 1962, 4. Aufl. 1969.
- Blümel, W.*: Demokratisierung der Planung oder rechtsstaatliche Planung? In: *R. Schnur* (Hrsg.): Festschr. für E. Forsthoff. München 1972, 9-36.
- Bosetzky, H.*: Über das Ausmaß der Entfremdung in der öffentlichen Verwaltung. In: DÖV 26 (1973) H. 9, 302-309.
- Brohm, W.*: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 30, Berlin 1972.
- Catrice-Lorey, A.*: Les organismes de sécurité sociale dans leurs rapports avec les assurés. Paris 1963/65, 2 Bde.
- Caudill, W.*: The psychiatric hospital as a small society. Cambridge, Mass. 1958, 2. Aufl. 1967.
- Clark, P.A.*: Action Research and organizational change. London 1972.
- Cyert, R.M., J.G.March*: A Behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, N.J. 1963.
- Daheim, H.J.*: Die Sozialstruktur eines Bürobetriebes: Eine Einzelfallstudie. Köln 1957 (Diss.).
- Danet, B.*: The Language of persuasion in bureaucracy: "modern" and "traditional" appeals to the Israel customs authorities. In: Am. Soc. Rev. 36 (1971) 849-859.
- Danet, B., H.Hartmann*: Coping with bureaucracy. In: Social Forces 51 (1972) 7-22.
- Delany, W.*: Some field notes on the problem of access in organizational research. In: Administrative Science Quarterly 5 (1960) 448-457.
- Deutsch, K.W.*: Politische Kybernetik – Modelle und Perspektiven. Sozialwissenschaft in Theorie und Praxis. Freiburg/Br. 1969 (Amerikan. Original New York 1963).
- Dienel, P.C.*: Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung. In: Die Verwaltung 2 (1971) 151-176.
- Dienel, P.C.*: Die Bearbeitung von Langfristprogrammen in der parlamentarischen Demokratie. In: Entscheidung und Solidarität. Festschr. f. J.Harder. Wuppertal 1973, 119-127.
- Dill, W.R.*: Environment as an Influence on Managerial Autonomy. In: Administrative Science Quarterly 2 (1958) 409-445.
- Easton, D.*: A framework for political analysis. Englewood Cliffs, N.J. 1965a.
- Easton, D.*: A System analysis of political life. New York 1965b.
- Eberle, F.*: Zur Auseinandersetzung der marxistischen Theorie mit bürgerlichen Ansätzen. In: Gesellschaft, Beiträge zur Marxschen Theorie I. Frankfurt a.M. 1974, 132-180.
- Etzioni, A.*: Administration and the consumer. In: Adm. Sc. Quart. 3 (1958) 251-264.
- Evan, W.M.*: The Organization-Set. Toward a Theory of Interorganizational Relations. In: *James D. Thompson* (Hrsg.): Approaches to Organizational Design. Pittsburg 1966, 174-191.
- Evan, W.M.*: An Organization-Set-Model of Interorganizational Relations. In: *M. Tuite, R. Chisholm, M. Radnor* (Hrsg.): Interorganizational Decision Making. Chicago 1972.
- Evers, A., R. Lehmann*: Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik. Offenbach 1972.
- Goffman, E.*: Asylums. Garden City 1961.
- Goffman, E.*: Strategic interaction. Oxford 1969/70 (amerik. 1969).
- Grauhan, R.R.*: Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 13 (1972), Sonderheft 4, 84-94.
- Gröttrup, H.*: Die kommunale Leistungsverwaltung. Stuttgart 1973.
- Gross, N., W.S.Mason, A.W.McEachern*: Explorations in role analysis. Studies of the school superintendency role. New York 1958, 4. Aufl. 1966.
- Grottian, P., A.Murswiek*: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen. In: DIES. (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg 1974, 15-36.
- Grunow, D., F.Hegner*: Überlegungen zur System-Umwelt-Problematik anhand der Analyse des Verhältnisses zw. Organisation und Publikum. In: ZfS 1 (1972) 209-224.
- Grunow, D., F.Hegner*: Dynamic social research in public administration: The relationship between the taxpayer and the revenue office. Paper read at the IIM, Berlin. Unveröff.

- Grunow, D., F.Hegner: Dimensionen staatl. Handlungsspielräume: Organisationstheorie als Voraussetzung von Krisenanalysen. In: P. Grottian, A. Murswieck (Hrsg.): Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg 1974b, 52-85.
- Grunow, D., F.Hegner, F.X.Kaufmann: Steuerzahler und Finanzamt. Eine empirische Untersuchung. Bericht für die untersuchte Steuerverwaltung im Auftrag des Finanzministeriums NRW. Bielefeld 1974.
- Grunow, D., F.Hegner, F.X.Kaufmann: Empirische Sozialforschung in der Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv 66 (1975) 1-30.
- Haag, F. u. Mitarb. (Hrsg.): Aktionsforschung. Forschungsstrategien, Forschungsfelder und Forschungspläne. München 1972.
- Habermas, J.: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a.M. 1973.
- Haug, M.R., M.B.Sussmann: Professional autonomy and the revolt of the client. In: Social Problems 1970, 153-161.
- Hegner, F.: Organisationssoziologische Implikationen des Verhältnisses zw. Versicherungsträgern und Versicherten. In: F.X. Kaufmann u. Mitarb.: Zum Verhältnis zw. Sozialversicherungsträgern und Versicherten. Bielefeld 1971, 67-151 (Vervielf. Ms.).
- Hesse, J.J.: Politische Planung im Kommunalbereich. In: Die Verwaltung 7 (1974), H. 3, 273-303.
- Heymann, K.: Bürokratisierung der Klassenverhältnisse im Spätkapitalismus. In: K.Meschkat, O.Negt (Hrsg.): Gesellschaftsstrukturen. Frankfurt a.M. 1973, 92-129.
- Hirsch, J.: Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften. In: Bl.f.dt. u. internat. Politik, Jg. 1969, 150-164.
- Hirsch, J.: Elemente einer materialistischen Staatstheorie. In: C.v. Braunmühl u. Mitarb.: Probleme einer materialistischen Staatstheorie. Frankfurt a.M. 1973, 199-266.
- Hirsch, J.: Zur Analyse des politischen Systems. In: Beiträge zur Marxschen Theorie I., Frankfurt a.M. 1974, 78-131.
- Hochmann, J.: Thesen zu einer Gemeindepyschatrie. Frankfurt a.M. 1973 (franz. Orig. 1971).
- Hummel, H.J.: Probleme der Mehrebenenanalyse. Stuttgart 1972.
- Janowitz, M.: Public perspectives on social security. In: Social Work 1 (1956) 94-101.
- Janowitz, M., W.Delany: The bureaucrat and the public. A study of informational perspectives. In: Adm. Sc. Quart. 2 (1957) 141-162.
- Janowitz, M., W.Delany, D.Wright: Public administration and the public. Perspectives toward government in a metropolitan community. Ann Arbor, Mich. 1958.
- Katz, D., R.Kahn: The social psychology of organization. New York 1966.
- Katz, E., B.Danet: Petitions and persuasive appeals. A study of official-client relations. In: Am. Soc. Rev. 31 (1966) 811-822.
- Katz, E., B.Danet (Hrsg.): Bureaucracy and the public. A reader in official-client relations. New York 1973a.
- Katz, E., B.Danet: Communication between bureaucracy and the public. In: W.Schramm u. Mitarb. (Hrsg.): Handbook of Communication. Chicago 1973b, 667-705.
- Kaufmann, F.X.: Forschungsbericht über die zweite Erhebungsstufe des Projekts "Reaktionen und Motivationen der Bevölkerung gegenüber sozialpolitischen Umverteilungsmaßnahmen". In: Materialien der SFSt., H. 8, Dortmund 1969.
- Kaufmann, F.X.: Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts. In: Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts. Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. VII, Wiesbaden 1970, 19-36.
- Kaufmann, F.X.: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. Stuttgart 1970. 2. Aufl. 1973.
- Kaufmann, F.X., F.Hegner, Lutz Hoffmann, J.Krüger: Zum Verhältnis zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherten. Forschungsbericht, Universität Bielefeld 1971 (vervielf. Ms.).
- Kube, E.: Zur Notwendigkeit der Demokratisierung der Bebauungsplanung im ländlichen Raum. In: DÖV 25 (1972) 118-122.
- Lefton, M., W.R.Rosengren: Organizations and clients: Lateral and longitudinal dimensions. In: Am. Soc. Rev. 31 (1966) 802-810.

- Levine, S., P.E.White:* Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationship. In: *Adm. Sc. Quart.* 5 (1961) 583-601.
- Lindemann, K.A.:* Behörde und Bürger: Das Verhältnis zw. Verwaltung und Bevölkerung einer deutschen Mittelstadt. Darmstadt 1952.
- Lindner, H.:* Die Inanspruchnahme steuerlicher und vermögenspolitischer Vergünstigungen durch die Lohnsteuerpflichtigen. Opladen 1972 (Forschungsbericht des Landes NRW Nr. 2316).
- Litwak, E., L.F.Hylton:* Interorganizational analysis: A hypothesis on coordinating agencies. In: *Adm. Sc. Quart.* 6 (1962) 395-420.
- Litwak, E., H.F.Meyer:* A balance theory of coordination between bureaucratic organizations and community primary groups. In: *Adm. Sc. Quart.* 11 (1966) 31-58.
- Luhmann, N.:* Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin 1964.
- Luhmann, N.:* Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf. Köln, Berlin 1966.
- Mannheim, K.:* Wissenssoziologie, Auswahl aus dem Werk. Eingel. und herausgeg. von Kurt H. Wolff. Neuwied, Berlin 2. Aufl. 1970.
- March, J.D., H.A.Simon:* Organizations. New York, London 1958.
- Mathiesen, T.:* Across the boundaries of organization. An exploratory study of communication patterns in two penal institutions. Berkeley 1971.
- Mayntz, R., R.Ziegler:* Soziologie der Organisation. In: *R.König* (Hrsg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. II, Stuttgart 1969, 444-496.
- Mayntz, R.:* Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung. In: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule Speyer. Berlin 1972, 341-353.
- Müller, C.W., P.Nimmermann:* Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. München 1971.
- Narr, W.-D.:* Theoriebegriffe und Systemtheorie. (Narr, Naschold, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. 1) Stuttgart u.a. 3. Aufl. 1972 (zuerst 1969).
- Naschold, F.:* Organisation und Demokratie. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969.
- Naschold, F.:* Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Politische Vjschr. Jg. 13 (1972a), Sonderheft 4.
- Naschold, F.:* Gesellschaftsreform und politische Planung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1972b, 5 ff.
- Naschold, F., W.Väth:* Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus. In: *Dies.* (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973, 7-42.
- Offe, C.:* Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: *G.Kress, D.Senghaas* (Hrsg.): Politikwissenschaft, Frankfurt a.M. 1969 (3. Aufl. 1971).
- Offe, C.:* Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems. In: *Offe, C.:* Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a.M. 1972, 27-64.
- Offe, C.:* Krisen des Krisenmanagement: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: *Jänicke, M.* (Hrsg.): Herrschaft und Krise, Opladen 1973, 197-223.
- Olsen, M.E.:* Two categories of political alienation. In: *Social Forces* 47 (1969) 288-299.
- Osborn, R.N.:* Organizational effectiveness. A model and a test. Unpublished Diss., Kent State Univ. 1971.
- Osborn, R.N., J.G.Hunt:* Environment and organizational effectiveness. In: *Adm. Sc. Quart.* 19 (1974) 231-246.
- Pankoke, E.:* Kommunale Beteiligung als Problem der Verwaltungsorganisation. In: Die Verwaltung 4 (1971) 395-422.
- Phillips, D.L.:* Knowledge from what? Chicago 1971.
- Phillips, D.L.:* Abandoning method. San Francisco 1973.
- Ronge, V.:* Politökonomische Planungsforschung. In: *Ronge, V., G.Schmie* (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, 137 ff.
- Ronge, V., G. Schmie*: Restriktionen politischer Planung. Frankfurt a.M. 1973
- Ronneberger, F.:* Verwaltung und Öffentlichkeit. Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Nr. 38, Essen 1970.
- Rosengren, W.R., M.Lefton* (Hrsg.): Organizations and clients. Essays in the sociology of service, Columbus, Ohio 1970.

- Roth, W.* (Hrsg.): Kommunalpolitik für wen? Frankfurt a.M. 1971.
- Scharpf, F.W.*: Planung als politischer Prozeß. In: *Die Verwaltung* 4 (1971) 1-30.
- Scharpf, F.W.* u. Mitarb.: Strukturelle Ineffizienz in der Politikverflechtung zwischen Land und Kommunen. Berlin 1973a (Ms).
- Scharpf, F.W.*: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973b.
- Schmitt-Glaeser, W.*: Mitbericht über den 2. Beratungsgegenstand d. Staatsrechtslehrertagung 1972: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. In: *DÖV* 25 (1972), H. 22, 784-786.
- Schmitt-Glaeser, W.*: Partizipation im öffentlichen Dienst. Bemerkungen zum Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes. In: *DÖV* 27 (1974), H. 5, 152-157.
- Simon, H.A.*: Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations. New York 1945.
- Sjoberg, G.* u.a.: Bureaucracy and the lower class. In: *Sociology and Social Research* 50 (1965/66) 325-337.
- Stanton, A.H., M.S.Schwartz*: The mental hospital, New York 1954.
- Stanton, E.*: Clients come last. Volunteers and welfare organizations. Beverly Hills, Calif. 1970.
- Thompson, J.D.*: Organizations and output transactions. In: *Am. J. of Soc.* 68 (1962) 309-324.
- Thompson, J.D.*: Organizations in action. San Francisco 1967.
- Tuite, M., R. Chisholm, M. Radnor*: Interorganizational decision making. Chicago 1972.
- Turk, H.*: Interorganizational networks in urban society: initial perspective and comparative research. In: *Am. Soc. Rev.* 35 (1970) 1-19.
- Warren, R.L.*: Concerted decision-making in the community. In: *The Social Welfare Forum* 1965. New York 1965, 117-134.
- Warren, R.L.*: Interaction of community decision organizations: some basic concepts and needed research. In: *Social Service Review* 41 (1967) 261-270.
- Warren, R.L.*: The concerting of decisions as a variable in organizational interaction. In: *M. Tuite, R. Chisholm, M. Radnor* (Hrsg.): Interorganizational decision making. Chicago 1972.
- Weiss, H.*: Die 'Enquête Ouvrière' von Karl Marx. In: *Zeitschrift für Sozialforschung*, 1936. (Nachdruck in: *F. Fürstenberg* (Hrsg.): *Industriesoziologie I, Vorläufer und Frühzeit 1835-1934*. Neuwied und Berlin 2. Aufl. 1966, 127-147.
- Widmaier, H.P.*: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen. In: *Zur Problematik der Sozialinvestitionen*, hrsg. v. *H. Sanmann*. Berlin 1970, 9-44.
- Zapf, W.*: Gesellschaftliche Dauerbeobachtung und aktive Politik. In: *Allgemeines Statistisches Archiv*, Bd. 57 (1973) 143-164.